图书情报工作
第 64 卷 第 22 期 2020 年 11 月

政府数据开放中的公众参与模式:理论构建与案例实证*

■ 陈朝兵　简婷婷
西南财经大学公共管理学院　成都 611130

摘　要:[目的/意义]探讨政府数据开放中公众参与的理论模式,旨在指导政府部门有效实现公众参与数据开放的政策目标,以及推进政府数据开放中公众参与议题的研究进展。[方法/过程]采用文献分析法、逻辑分析法和案例分析法,同时以公众参与阶梯理论作为分析工具,构建并实证政府数据开放中的公众参与模式。[结果/结论]政府数据开放中的公众参与可从理论层面构建为告知型参与、咨询型参与、合作型参与和授权型参与 4 种模式,其核心涵义分别是政府向公众传达信息、政府咨询公众意见、政府与公众平等合作、政府与公众共同治理。这 4 种政府数据开放公众参与理论模式一方面在政府意图、主导力量、信息流动、公众信息知晓度和公众自治程度方面存在明显的特征差异,另一方面从国内外政府数据开放公众参与实践案例中获得良好的经验支持。

关键词:政府数据开放　公众参与　公众参与阶梯理论　理论模式
分类号:G203
DOI:10.13266/j.issn.0252－3116.2020.22.006

1　问题的提出

自 2009 年奥巴马政府把参与(participation)确立为"开放政府创新计划"(Open Government Initiative)的基本原则以来,公众参与作为推动世界政府数据开放运动的重要方式广受各国政府重视。美国在《透明与开放的政府备忘录》中提出"建立透明的、公众参与的、协作的制度体系"[1]目标要求后,进一步在《开放数据行动计划》中倡导:"要与社会力量协作为开放数据集设定发布的优先度,同时更重视社会反馈以提升服务水平"[2]。英国在《开放政府国家行动计划》《开放式政府伙伴关系:英国国家行动计划(2013)》中相继提出了"鼓励公民积极参与政府建设,推动改革,刺激创新"[3]"与民间组织合作确定多领域的高价值数据集,积极鼓励社会组织利用开放数据,创造经济价值"[4]等要求。我国国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》也明确指出:"鼓励政府与企业、社会机构开展合作,通过政府采购、服务外包、社会众包等多种方式,依托专业企业开展政府大数据应用,降低社会管理成本"[5]。与此同时,世界各地涌现出大量公众参与政府数据开放的实践案例,其中具有代表性的如美国的政企合作开发数据开放平台 APP、英国的开放数据对话(Open Data Dialogue)、澳大利亚的政府数据开放清单与开放报告、新加坡的政府网络平台信息反馈机制建设,以及我国上海市的"SODA"开放数据创新应用大赛、广东省的政府购买数据开放服务、海口市的警企合作发布交通数据等。在此背景下,探讨政府数据开放中公众参与的理论模式,解析公众参与政府数据开放的不同形式及其属性,是指导政府部门回应和实现数据开放中公众参与这一政策目标的重要研究课题。

当前学界关于政府数据开放中公众参与议题的系统研究较少,更多的是在关注政府数据开放相关议题时嵌入了公众参与的主体、价值、途径、问题、对策等参与要素的探讨。已有研究大致可以分为公众参与的价值与意义、环节与内容、方式与路径、类型与模式 4 个方面:①关于政府数据开放中公众参与的价值与意义。学者们从政治价值、经济价值、社会价值等方面总结了公众参与对政府以及公众自身的效用。N. Huijboom 和 T. V. D. Break 认为公众参与政府数据开放能够协助政府解决公共事务、创造经济社会价值和激活社会创新[6];M. Kassen 指出公众参与通过提供有价值的信息和集体智慧,可以提升政府的科学决策能力[7];黄如

* 本文系国家社会科学基金青年项目"我国基本公共服务质量监测体系构建研究"(项目编号:18CZZ034)研究成果之一。
作者简介:陈朝兵(ORCID:0000－0003－3318－7871),副教授,博士,硕士生导师,E-mail:chenchaobing818@163.com;简婷婷(ORCID:0000－0001－9681－0742),硕士研究生。
收稿日期:2020－06－04　修回日期:2020－09－04　本文起止页码:58－68　本文责任编辑:徐健

花指出政府数据开放中引入公众参与可以实现公众建言献策、表达利益诉求,进而帮助政府发现新需求、新业务、新市场[8]。②关于政府数据开放中公众参与的环节与内容。研究认为公众参与应当贯穿政府数据开放整个活动过程,包括政策的制定、数据的创建和采集、数据的加工与处理、数据的共享与利用以及隐私保护、政府数据开放的监督与评估等诸多环节。J. Hivon和R. Titah对加拿大的实证调查发现,公众参与政府数据开放的环节与领域涉及资源(如人才、技术、资金等)整合与共享、门户网站建设与APP研发、公众知情权运动、政府财政预算把控与行政腐败防治等[9];陈朝兵认为可在政府数据开放的政策制定与实施、过程控制与监督、结果评价与意见反馈等环节,以及数据形成与搜集、数据共享与利用、数据安全与隐私保护等方面倡导和吸纳公众参与[10]。③关于政府数据开放中公众参与的方式与途径。学者们着眼于数据利用环节总结了主要的参与方式与有效路径。D. S. Sayogo等指出公众参与政府数据开放的实践形式有APP数据应用、举办在线竞赛、启动数据消费项目、利用社交媒体工具等[11];P. Johnson和和P. Robinson将公众参与政府数据开放的方式概括为政府将数据发布到平台上允许公众获取,以及主办竞赛活动、合作建立试点项目以推动数据增值利用两种[12];郑磊认为促进政府数据开放中公众参与的途径包括降低数据获取和互动交流门槛、落实平台互动交流功能、加强社交媒体工具使用等[13]。④关于政府数据开放中公众参与的类型与模式。部分学者基于实践经验对参与类型进行概括。R. E. Sieber和P. A. Johnson将公民参与政府数据开放的模式分为墙上数据、代码交换、公民问题追踪器、参与式开放数据4种[14];沙勇忠和赵润娣在考察美国开放政府计划中的公众参与时提出网络公众参与、正式公众参与、面对面公众参与以及开放政府文化创建4种类型[15]。另有部分学者关注到数据共享利用环节的公众参与模式,并从参与主体的角度划分了不同的模式类型。李平根据参与主导力量的不同将数据利用模式分为企业主导以及公众主导两种类型[16];黄如花总结了政府数据开放共享中公众与政府的合作模式包括政府主导型、企业主导型、政府主导市场化运作3种类型[17]。还有学者针对性地研究了企业参与数据利用的模式。G. Magalhaes和C. Roseira基于前人提出的公众使用数据的5种用途扩展出12种企业利用模式,分别是倡导、咨询、数据精炼、数据结构化、单一用途的应用程序、交互式应用程序、数据平台、开放数据门户、业务智能、流程优化、产品/服务改进、研究和发展等[18]。

总体来看,已有研究关注到了政府数据开放中公众参与的一些基础性问题,并逐渐积累了一批值得肯定的研究成果,但仍然存在两个方面的不足:①直接针对政府数据开放中公众参与议题的研究较少。已有相关研究大多分散在政府数据开放的其他研究议题(如政策制定、数据共享与利用、隐私保护等)中,较少直接针对政府数据开放中的公众参与议题开展研究,从而未能深入挖掘公众参与的要素与过程,限制了公众参与研究的理论深度。②关于政府数据开放中公众参与模式研究的系统性和理论性不足。尽管有学者从参与主体的角度提出了公众参与数据开放利用模式的值得参考的观点,但政府数据开放是一个系统活动,公众参与不应当只局限于数据利用环节,还需立足数据开放全生命周期的各个环节,以及政策制定、隐私保护、数据安全等诸多要素进行深入拓展。此外,大多数学者对公众参与模式的研究尚停留在参与形式的基本介绍或解读层面,缺乏从理论层面对参与模式做出系统分析。

综上分析,笔者吸纳借鉴西方经典的民主政治理论——公众参与阶梯理论(Ladder of Citizen Participation),结合政府数据开放的情景特质,探索构建政府数据开放中公众参与的理论模式。在此基础上,采取多案例研究法,对构建的各类政府数据开放公众参与模式进行叙事性说明和提供经验案例支持。

2 政府数据开放中公众参与模式的构建

2.1 基础概念界定

"公众参与"一词源于西方,是政治学与行政学科中的重要概念。笔者借鉴北京大学俞可平教授对公众参与的定义[19],将政府数据开放中的公众参与界定为:社会公众在政府数据开放过程中,通过特定方式和程序进行的表达意见和诉求、提供和获取信息数据、与政府开展合作等旨在提高政府数据开放质量和满意度的行为活动。具体内涵包括:首先,参与主体包括自然人和以组织形式存在的法人,如企业、社会组织、自治组织、新闻媒体、普通公民等。其次,参与环节涵盖从数据收集整理到数据公开发布再到数据增值利用的政府数据开放全周期,贯穿政府数据开放政策制定与实施的全过程。再次,参与方式和途径既有传统的民主恳谈会、听证会、座谈会、论证会等,也有信息网络时代的在线调查、开放数据对话、数据开放平台意见反馈、

数据圆桌会议等。最后，参与价值在于增强民众对政府数据开放的政治信任、支持度和满意度，提高政府数据开放的政策认同和服务质量。

所谓模式，一般指某种事物的标准形式，现已逐步演变成为一种方法、范式或结构体系[20]。因此，本文中政府数据开放中的公众参与模式是指集参与主体、环节、途径、目标、结果等于一体的公众参与行为的简化与标准样式。

2.2 公众参与阶梯理论及其适用性

公众参与阶梯理论由美国学者雪莉·阿恩斯坦(S. R. Arnstein)于 1969 年在《公众参与的阶梯》一文中提出。该理论认为，按照主导公众参与的力量来源、公众对政府信息的知晓程度、参与的主要手段、公众自治管理程度等标准，公众参与可划分为“非实质参与”“象征性参与”和“实质性参与”3 个层次，并具体包括操纵(manipulation)、治疗(therapy)、告知(informing)、咨询(consultation)、安抚(placation)、合作(partnership)、授权(delegated power)和公众控制(citizen control)8 种类型，如图 1 所示：

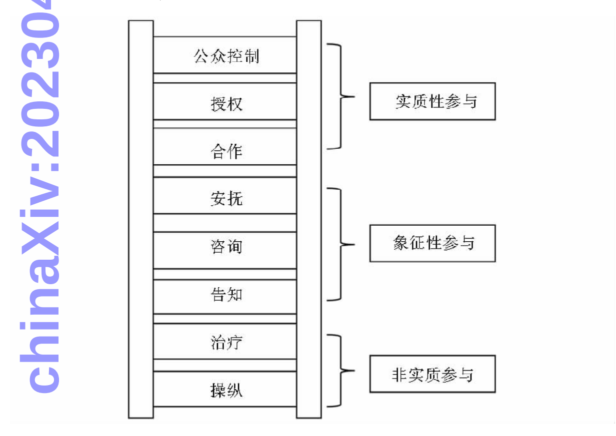


图 1 公众参与阶梯示意[21]

位于公众参与阶梯最下端的第一层次属于非实质参与层次，包括操纵与治疗两个梯级。该层次只是一种形式上的公众参与，政府既不向公众传达有用信息，也不与其进行交流与讨论，参与的目的仅是推动公众接受决策。第二层次属于象征性参与，依次包括告知、咨询和安抚 3 个梯级。在这一层次，公众能获得有关决策的信息，并知晓其享有的权利与义务。同时，决策者也就某些事务向公众开展咨询，保证公众发言权，并对公众意见与诉求进行有限采纳与反馈，从而实现安抚公众的目的。可见，不同于非实质参与层次，象征性参与层次的信息流动不再是自上而下的单向流动，决策者和公众之间已经发生一定的互动行为。处于阶梯最高层的是实质性参与层次，包括合作、授权与公众控制 3 个梯级。在这一层次，不仅公众得以与决策者达成合作伙伴关系，而且伴随决策者大量的授权行为，公众的决策主导地位不断增强，直至最终实现自主决策管理。

公众参与阶梯理论发轫于城市规划领域，其后逐渐被广泛应用于其他领域(如环境治理[22]、社区管理[23]、政策执行[24]等)公众参与问题的分析，迄今已成为分析公众参与类型与模式的经典理论工具。就本研究的政府数据开放公众参与模式而言，公众参与阶梯理论亦具有良好的适用性，这是因为：一方面，公众参与阶梯理论以公众参与类型和模式为分析对象，并根据公众影响力、参与手段、公众与政府关系等标准，划分出内涵与特征各异的公众参与模式。另一方面，政府数据开放作为一项复杂的系统工程和一个动态的发展过程，其间的公众参与活动表现出多样性、复杂性、层次性的特征，这就为运用公众参与阶梯理论构建不同的政府数据开放公众参与模式提供了条件和可能。

2.3 基于公众参与阶梯理论的政府数据开放公众参与模式构建

2.3.1 政府数据开放中公众参与的特殊性

公众参与发生场域或情景的特殊性是探讨公众参与相关命题的重要考量，尤其是当运用公众参与的一般理论知识分析特定领域中的公众参与问题时更是如此[25]。因此，笔者运用公众参与阶梯理论构建政府数据开放中的公众参与模式，一个必要前提是解析政府数据开放中公众参与的特殊性。

第一，在参与目的方面，公众参与是为了促进政府数据开放目标的达成。政府数据开放以透明、开放、参与、合作为宗旨，旨在激发公众创造力，实现政府数据增值利用和政府治理能力提升。这对于公众参与而言，一方面，基于公众参与的意见表达、信息交流、评价反馈、监督建议等对于政府数据开放中数据价值的开发及实现具有重要意义[26]。另一方面，互联网公司、大数据企业、科研院所等特定参与主体能够协助政府解决复杂技术供给不足、公共服务提供低效等问题，实现政府与公众的协同治理。

第二，在参与过程方面，公众参与随政府数据开放生命周期环节的递进而逐渐深入。政府数据开放遵循数据创建与采集、数据组织与处理、数据储存与发布、数据发现与获取、数据增值与评价的全生命周期环节。伴随政府数据开放生命周期环节的递进，公众参与先后经历信息知晓、意见反馈、数据利用、价值创造等不

同层次,公众参与的深度逐渐加深,公众与政府的互动不断增强。

第三,在参与结果方面,公众参与直接影响政府数据开放的成功与否。在政府数据开放中,作为参与主体的公众还具有其他多重身份,如不仅是政府数据获取和利用的需求者,也是政府数据开放服务的接受者,这意味着公众参与政府数据开放的广泛程度是影响政府数据开放成功与否的关键因素[27]。这对于占据政府数据开放主导地位的政府而言,需要积极创造公众参与的机会与条件,通过保障公众参与的质量以提升政府数据开放的水平。

2.3.2 基于特殊性考量的政府数据开放公众参与模式的构建过程

公众参与阶梯理论为政府数据开放中公众参与模式的构建提供了可行的分析工具,但不意味着公众参与阶梯理论中的8种模式都适用于政府数据开放中的公众参与。结合政府数据开放中公众参与的特殊性,笔者对8种参与模式进行筛选,具体如下:

首先,排除"操纵"型、"治疗"型、"公众控制"型参与模式。"操纵"和"治疗"型参与是政府处于绝对主导地位和公众处于绝对附庸从属地位的参与模式,公众并未发生能动性的参与行为,只是被动和单方面接受政府传达的意志与信息。例如,"治疗"型参与中政府虽然会安排公众参与大量事务,但参与的目的不是为了完善决策,而是提高公众政策理解能力和消除公众不满情绪。而在政府数据开放中,公众参与的目的是公众主动获取政府数据并加以开发利用,这也是实务界在政府数据开放中确立参与原则的根本意旨[28]。因而,"操纵"和"治疗"型公众参与模式在逻辑和实践上与政府数据开放相悖。与此类似,"公众控制"型参与是一种公众完全主导决策做出与执行过程的参与模式,公众拥有不受政府干扰和控制的绝对决策权。与此不相符,在政府数据开放中,政府始终扮演举足轻重的关键行动者角色,仅凭公众单一主体无法完成政府数据开放。这意味着,公众完全自主管理的"公众控制"型参与在政府数据开放现实中并不存在。

其次,合并"咨询"型与"安抚"型参与模式。"咨询"型参与是指政府就有关决策询问公众意见或反馈,"安抚"型参与是指政府在确保掌握决策权的前提下,可能对公众表达的意见有所采纳和回应,以达到安抚公众的目的。从定义可知,"安抚"型参与是在"咨询"型参与的基础上予以部分采纳或回应,两者间具有相同的政府行为,实践区别仅在于是否予以回应。然而在当前回应型政府建设的要求下,政府对于公众的利益诉求与意见反馈,必须予以及时、快速、有效回应[29],这就极大地模糊了两种参与模式间的实践边界。同时,结合政府数据开放情境,"咨询"型参与和"安抚"型参与均表现为政府通过特定方式和途径向公众获取利益诉求和政策建议,并部分予以采纳或回应,两者间的实践表现相同。由此,笔者将两种模式进行合并,并统称为"咨询"型参与。

最后,保留"告知"型、"合作"型与"授权"型参与模式。"告知"型参与指政府将决策信息告知公众,以促进政策理解与认同。在政府数据开放活动中,公众参与数据开放的首要步骤就是了解相关政策与信息,因此"告知"型参与在政府数据开放活动中必不可少。"合作"型参与是指政府与公众建立平等合作的伙伴关系,共同解决公共问题。政府数据开放的主要目的便在于通过公众的专业素养与知识协助解决公共事务,并通过对公共数据的再利用创造新的经济价值[30]。由此可见,政府寻求与公众合作至关重要。"授权"型参与是指政府将部分权力委托公众代为行使,实现职能转移以提高行政效率。政府数据开放活动涉及网站建设与运营、APP开发与应用等专业性、技术性极强的内容,仅凭政府一己之力难以有效实现,需要委托高校和科研院所、市场科技公司等专业机构来完成。

2.3.3 政府数据开放公众参与模式的构建结果

基于以上分析,笔者把基于公众参与阶梯理论的政府数据开放公众参与模式分为4种,即告知型参与、咨询型参与、合作型参与和授权型参与。其中,告知型参与模式重在向公众传达政府数据开放信息,咨询型参与模式着眼于政府咨询公众相关意见与建议,合作型模式强调政府与公众建立平等合作关系,授权型参与模式突出公众独立行使权利以实现政府与公众之间的共同治理。这4种模式之间的关系,可以根据一个基于参与行为结果和参与行为发展两个维度构建的框架进行展现,见图2。

从参与行为结果来看,4种参与模式中公众参与的程度逐渐加深,表现为由象征型参与逐步发展为实质型参与(横轴)。与此同时,公众参与的影响也同步增大(纵轴)。需要说明的是,每一级阶梯的长短代表参与范围的大小,随着公众参与程度的加深,参与范围逐渐缩小。比如,告知型参与可能贯穿政府数据开放整个活动环节(除涉密内容与隐私保护环节等),但合作型参与和授权型参与仅发生在政府数据开放中的特

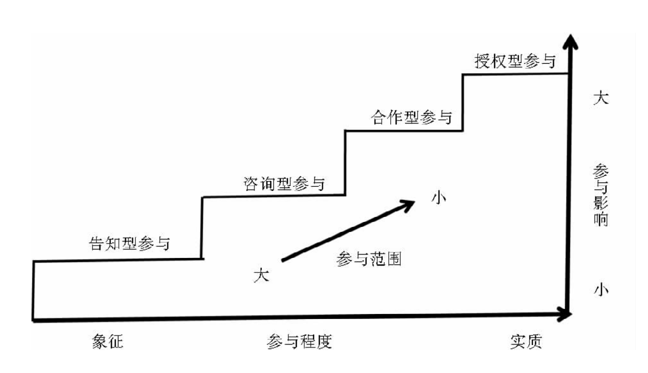


图 2 政府数据开放中四种公众参与模式的关系框架

定环节。

从参与行为发展来看,4 种参与模式呈现由低到高的阶梯式发展态势,即上一阶梯的参与模式的实现必须以前一阶梯的参与模式为基础。具体来讲,告知型参与帮助公众获取政府数据开放信息,为公众参与政府数据开放提供原始性的信息基础。咨询型参与旨在向公众咨询有关数据开放的意见与建议,必须建立在信息告知、公众知情的基础之上。进一步地,咨询型参与能够创建政府与公众对话的平台,从而为合作型参与中政府与公众合作关系的建立奠定基础。至于授权型参与,则很大程度上有赖于前述参与模式中公众知情权、表达权、收益权、监督权等权利的实现。

由公众参与阶梯理论中公众参与方式的划分依据可知,政府意图、公众参与主导力量、信息流动、公众信息知晓度、公众自治程度等是分析各种公众参与模式的重要维度。其中,政府意图维度指向公众参与的目标与价值,公众参与主导力量维度指向参与过程中政府与公众之间的关系变化,信息流动维度指向参与过程中信息的流动方向以及公众的话语权大小,公众信息知晓度维度指向信息的知晓、理解、利用、创造等,公众自治程度维度指向公众的参与程度。下文将从这些维度分析和比较政府数据开放中的 4 种公众参与模式。

3 政府数据开放中公众参与的 4 种模式及其比较

3.1 政府数据开放中公众参与模式之一:告知型参与——传达数据开放信息

政府告知公众相关决策信息,使公众对政务活动有基本知情与了解,是象征性参与的基础层次。常见的告知媒介与方式包括新闻媒体、小册子、海报、回复咨询、工作人员上门宣传等。在该参与类型中,信息的流动方向为从参与发起者(政府)向参与接受者(公众)的单向流动,即使期间存在一定的信息反馈,也非此类参与的目的意图[21]。政府数据开放中的告知型参与模式是指政府在数据开放的各个阶段与环节,将数据开放的相关信息通过线上和线下多种方式和渠道告知公众,以满足公众对政府数据开放信息知晓的利益诉求。

在政府数据开放的告知型参与模式中,第一,就政府意图而言,是顺利传达数据开放的法规与政策、目标与任务、数据获取与利用、风险控制与安全保障等信息,实现公众对政府数据开放信息的基本掌握与知晓。第二,就主导力量而言,政府占据着发起、控制和结束公众参与的优先主导地位,公众则处于被动接受信息并难以进行实质参与的次要从属地位。第三,就信息流动而言,数据开放的信息是从政府部门向社会公众的单向流动,几乎不存在公众向政府的信息反馈。第四,就公众信息知晓度而言,信息知晓度高低直接依赖于政府传达信息的意愿和方式,也即政府传达信息的意愿越强烈、传达方式越有效,公众对数据开放信息的知晓度就越高。最后,就公众自治程度而言,由于公众只被动接收和理解政府传达的信息,因而公众自治处于低水平状态。

3.2 政府数据开放中公众参与模式之二:咨询型参与——政府咨询公众意见

政府就其认为有必要的决策事项咨询和听取公众意见,并最终就公众意见做出不予采纳、部分采纳或全部采纳的决定。可见,咨询型参与虽然明确了公众享有表达意见的权利,也为公众提供了表达意见的渠道,但政府仍然掌控公众参与的过程及结果,因而属于象征性参与层次。政府数据开放中的咨询型参与表现为政府部门及其工作人员在数据开放的需求调查、政策制定、过程实施、结果评议等环节,通过网络意见征集、在线开放数据对话、意见箱、问卷调查、召开公民会议等方式向公众咨询意见[31],并对其中具有建设性的意见加以有限吸纳,从而帮助优化数据开放政策和提高数据开放质量。

在政府数据开放的咨询型参与模式中,第一,就政府意图而言,旨在向企业、社会组织、专家学者、普通公民等利益相关主体征求数据开放的解决方案,保障数据开放过程的民主性,提升社会公众对数据开放的认同感和满意度[32]。第二,就主导力量而言,虽然政府仍居于参与行为发起者和参与过程掌控者的主导地位,但伴随表达权的实现和话语权的彰显,公众对参与过程及结果产生了重要影响。第三,就信息流动而言,

一方面政府向公众传递了数据开放咨询的需求信号；另一方面公众向政府表达了意见（尽管意见可能不被政府采纳），因而是一种双向的信息流动。第四，就公众信息知晓度而言，由于公众向政府表达意见必须建立在对数据开放信息拥有较为充分认知和理解的基础上，因而该参与模式中公众的信息知晓度大大提高。第五，就公众自治程度而言，公众能够就数据开放的公共问题表达意见且意见可能被政府采纳，表明公众不仅拥有相对独立的主体地位，而且具备一定程度的自治能力。

3.3 政府数据开放中公众参与模式之三：合作型参与——政府与公众合作

在合作阶段，政府与公众之间不再是上下隶属关系，而是平等伙伴关系。不仅政府以透明公开的方式行使权力，而且公众通过与政府组成决策委员会，在很大程度上分享公共事务的决策权和治理权[33]。政府数据开放是一项兼具专业性、技术性和知识性的复杂系统工程，因而政府寻求与市场和社会主体的合作很有必要。政府数据开放中的合作型参与是指政府和公众通过一定的制度安排和机制设计，发挥各自的优势资源，合作解决数据开放难题和提供数据开放服务的过程。按照合作主体的不同，政府数据开放中的合作型参与可分为政企合作（如政府与企业签订合作协议）、政社合作（如政府委托社会组织开展民意调查）和政民合作（如政府向民众征集政策方案）3 种形式[34]。

在政府数据开放的合作型参与模式中，第一，就政府意图而言，是借助市场和社会力量弥补政府在数据开放中的短板与不足，降低数据开放的行政成本，改善数据开放的效率和质量。第二，就主导力量而言，政府在是否合作、与谁合作、在哪些方面合作、怎么合作等方面享有自主决定权，表明其在合作中仍占有主导和优势地位。虽然如此，公众通过与政府开展平等互惠合作，也进一步提高了自身的话语地位和行动影响力，深化了数据开放参与程度。第三，就信息流动而言，政府与公众合作场景中必然伴随大量丰富的信息沟通与交流，不仅公众接收政府的命令、指导、商议、监督等信息，而且政府也获取公众的互动与反馈信息。第四，就公众信息知晓度而言，政府主动向公众公开数据开放合作项目信息，并以透明、开放的方式行使权力，这就极大降低了政府与公众之间的信息不对称程度，保障了公众参与政府数据开放的信息知情权利。第五，就公众自治程度而言，承接政府数据开放合作项目要求公众具备较高的行动能力（如项目建设能力、资源整合能力、沟通协调能力等），而这离不开积累丰富的社会资本的和培育成熟的社会自治力量[35]。

3.4 政府数据开放中公众参与模式之四：授权型参与——政府与公众共治

授权作为一种深度的公众参与形式，其实质是重塑政府与公众间的权力边界，实现公共权力的共享和公共事务的共治。决策者将权力授予公众独立行使，意味着由政府直接控制的行政过程被重新设计，公众在很大程度上享有政策制定和执行权力，同时其参与积极性、选择自主性、行为能动性以及话语影响力也极大提高[36]。政府数据开放中的授权型参与是指政府采取行政委托的形式，将数据开放中的部分职能（如数据开放网站建设、技术规范与标准制定、公务人员培训、数据库建设、技术研发等）委托给市场和社会主体完成，以实现数据开放事务的共同治理。在行政委托和权力分享的过程中，政府与公众之间建立起“委托－代理”关系，公众就被委托事项独立行使决策权，从而实现政府数据开放的深度参与。

在政府数据开放的授权型参与模式中，第一，就政府意图而言，是将那些更适合由市场和社会主体完成的数据开放事项转移出去，精简政府职能，提高办事效率，激发公众参与活力。第二，就主导力量而言，政府作为权力的授予者和事项的委托者，居于主导和优势地位。公众享有被委托事项的独立决策权与执行权，对参与过程的介入和影响程度大大加深。第三，就信息流动而言，政府与公众围绕授权和委托事项并具体在委托公告发布、委托对象筛选、委托过程指导与监督、委托结果评估与验收等环节发生大量信息交流与互动，双发均对对方产生重要影响。第四，就公众信息知晓度而言，伴随政府权力的公开和透明运行，公众能够掌握被授权与委托事项的相关信息，满足其在被授权与委托事项决策和执行过程中的知情需要。第五，就公众自治程度而言，政府凭借对市场和社会主体的能力信任将相关数据开放事项予以授权和委托，表明授权型参与阶段公众已经具备比较成熟的自治能力。

3.5 4 种模式的比较

综上分析，可对政府数据开放中的告知型参与、咨询型参与、合作型参与和授权型参与 4 种模式进行比较（见表 1）。由表 1 可知，伴随从“象征性参与”层次到“实质性参与”层次的提升，政府数据开放中公众参与的 4 种模式存在如下变化：①政府对于公众参与的意图由向公众传达信息到咨询公众意见，再到弥补自

身短板和与公众共同治理;②主导公众参与过程的力量表现为一方面政府主导程度由强转弱,另一方面公众介入程度由弱转强;③信息流动由单向流动到双向流动,且公众在参与过程中的话语权不断增强;④公众信息知晓程度由局部信息知晓到较多信息知晓,再到较充分信息知晓和充分信息知晓。⑤公众自治程度由低水平到较低水平,再到较高水平和高水平。

表 1 政府数据开放中公众参与模式的比较

比较维度 / 模式类型	政府意图	主导力量	信息流动	公众信息知晓度	公众自治程度告知型
参与模式	向公众传达信息	政府强主导,公众零介入	单向流动,公众无话语影响	仅知晓基本信息	低水平
咨询型参与模式	咨询公众意见和建议	政府相对主导公众弱介入	双向流动,公众有一定话语权	较多知晓且理解信息	较低水平
合作型参与模式	弥补自身短板	政府弱主导,公众较多介入	双向流动,且公众话语权加强	较充分知晓信息	较高水平
授权型参与模式	与公众共同治理	政府弱主导,公众强介入	双向流动,且公众话语权很大	充分信息知晓度	高水平

4 政府数据开放中公众参与模式的案例实证

近年来世界范围内产生了大量鲜活的政府数据开放公众参与实践案例,其中一些做法成熟、社会关注度高、影响力广泛的具有典型性和代表性的个案,为本文构建的政府数据开放公众参与理论模式提供了直接的经验实证。在具体选取案例时,笔者主要有如下考量:一是案例要素的完整性,即案例能在较大程度上完整反映特定参与模式的要素;二是案例效果的显著性,即案例在特定参与模式上有专门做法与显著成效;三是案例资料的可获取性,即案例数据能够通过学术文献、媒体报道、官方网站等渠道进行搜集。基于以上标准,笔者针对告知型参与模式选择了澳大利亚政府数据开放清单与开放报告案例,针对咨询型参与模式选择了英国开放数据对话案例,针对合作型参与模式选择了上海市数据开放利用大赛案例,针对授权型公众参与模式选择了广东省政府购买数据开放服务案例。

4.1 告知型公众参与模式——澳大利亚政府数据开放清单与开放报告

告知是政府数据开放中公众参与的基本表现形式。实践中各国政府采取丰富多样的方式和途径,如政府网站、社交媒体、发布政策、领导人讲话等,向公众告知政府数据开放相关信息,增加公众对政府数据开放的认知和了解。以澳大利亚政府数据开放清单与开放报告为例,为帮助公众方便快速查询数据开放信息,澳大利亚政府不仅在数据开放网站公示包含数据领域、数据摘要、数据项、数据格式等信息和数据开放类型、开放条件、更新频率等内容的数据开放清单,而且每周就开放数据数量、各机构开放数据情况、数据集的编辑与更新状况、最活跃的机构识别、开放数据的历史变化、数据门户网站的访问数据等多项内容进行统计,并形成数据开放进展报告通过数据开放网站、社交媒体等途径向公众发布[37]。据统计数据显示,澳大利亚公共服务部门共利用 172 个 Twitter 账户和 123 个 Facebook 页面以及一系列的博客、YouTube 和 Flickr 账户等实时发布数据开放最新动态[38]。综观整个告知过程,澳大利亚政府主导告知的内容与途径,公众处于被动接收信息状态,自治程度低,属于象征性参与层次。与此同时,政府借助政务网站、社交媒体等渠道,以数据开放清单以及开放报告为载体,实现数据开放信息的自上而下传递,保证公众对数据开放信息基本知晓,为公众深度参与其他数据开放活动奠定基础。

4.2 咨询型公众参与模式——英国开放数据对话

咨询型公众参与的核心要义是决策者通过特定方式和渠道向社会公众征询意见与建议。在政府数据开放公众参与实践中,“开放数据对话(Open Data Dialogue,ODD)”是一种典型的咨询型公众参与模式,它是指政府部门通过网络在线对话的形式咨询公众意见,实现公众与政府间的即时沟通与意见反馈。因具备成本低、效率高、互动性和便捷性强等诸多优点,开放数据对话深受世界各国青睐,现已成为政府数据开放领域十分常见的咨询型公众参与方式之一。以英国开放数据对话为例,为了调查和了解公众对于政府数据开放的态度与意见,英国研究理事会和联合信息系统委员会(Joint Information Systems Committee,JISC)于 2012 年 6 月启动了《开放数据对话》计划。该计划选择来自铁路、银行、学校等多个行业的 40 名公民进行线上对话,系统了解公众对于开放数据、数据再利用和数据管理政策的态度。对话形式以电话、网络会议为主,对话内容被数字化记录和保存并用作分析素材[39]。这一开放数据对话形式带给了英国许多制度红利,包括:确立开放数据的优先事项,制定更广泛的政策框架;确保公民有意义地加入讨论,并对所制定的

开放数据原则进行检验；获取利益相关方要求，更好把握和优化数据开放政策走向。正是通过开放数据对话等公众参与形式，英国广泛征询民众意见，确立了数据开放政策的目标、原则和任务，切实改善了数据开放的实践效果。透过开放数据对话过程可以发现，英国政府利用在线对话的新形式，旨在了解公众意见并向其咨询对策建议。虽然政府仍然主导整个咨询过程，但公众已能主动实现意见表达，开始介入数据开放活动，实质性参与水平提高。同时，在这一过程中，公众在知晓、理解信息的基础上对数据开放的优先级、数据政策的有效性等内容进行自下而上的意见反馈，信息传递呈现双向沟通状态，但参与结果即意见是否被采纳，则取决于政府态度，因此公众自治程度仍处于较低水平。

4.3 合作型公众参与模式——上海市"SODA"开放数据创新应用大赛

合作型公众参与模式以发挥市场和社会力量为手段，以解决公共性数据开放难题为目标。作为一种典型的政府数据开放合作型公众参与实践模式，开放数据应用大赛通过提供比赛所需的硬件和软件条件，面向社会各类团体和个人征集解决数据开放和应用创新方案，以此向社会公众"借力"解决数据开放难题[40]。以上海开放数据创新应用大赛(Shanghai Open Data Apps，SODA)为例，该赛事自 2015 年举办至今，试图通过政府搭台、政社合作、政企合作和政民合作，整合"服务数据开放者——产品开发者——应用需求者"三方价值主体，激发数据创新应用[41]。其中，政社合作体现为政府与高校、社会组织等共同负责举办，如 2015 年 SODA 大赛由上海市经信委和中国工业设计协会联合筹建的中国工业设计研究院(CIDI)承办，2018 年 SODA 大赛由上海交通大学、复旦大学、上海大学等共同成立的上海大数据应用创新中心承办。政企合作表现在政府与企业围绕赛事数据提供、数据安全保障等项目开展合作，如 2018 年 SODA 大赛吸引了阿里云数据平台、百度开放平台、高德地图开放平台等企业提供比赛专用数据[42]，2019 年 SODA 大赛邀请优刻得科技股份有限公司(UCloud)提供"安全屋"数据沙箱计算环境以确保数据价值挖掘的安全性[43]。政民合作体现为以专业技术人才、高素质人才等为代表的公民组建队伍参加 SODA 大赛，如 2015 至 2019 年参赛团队多达 1 500 个、人数超过 6 700 人，涵盖软件工程师、数据分析师、管理咨询师、设计师以及在校学生等众多参与者[44]。该案例表明，在整个数据开放应用大赛筹划与实施的过程中，上海市政府积极促成社会组织、企业以及公民的合作参与，有效弥补了自身专业性、知识性、技术性等方面的不足。政府虽然掌握选择和决定合作伙伴与形式的权力，但公众已经介入到数据开放大赛的设计与执行环节，参与结果直接影响数据开放大赛效果。同时，公众可以根据政府需求选择参与形式(如协助承办、提供技术支持或参与 APP 开发等)，自治程度处于较高水平。当然，公众有效参与离不开信息的充分流动，此时公众和政府已经建立起平等的合作关系以及稳定、畅通的双向沟通关系，公众话语权相较于咨询参与更大。此外，公众开始创造性利用政府数据进行 APP 开发等实践运用活动，信息知晓度已经从知晓、理解发展到利用的层次。

4.4 授权型公众参与模式——广东省政府购买数据开放服务

政府职能外包、行政权力分享、公共事务共治是授权型公众参与模式的基本特征。政府数据开放中的授权型公众参与主要表现为政府购买公共服务，即政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式，将原本由自身承担的数据开放职能外包给事业单位、企业、社会组织、自治组织等履行，以提高数据开放服务的供给效率和质量，满足公众异质化、多元化、个性化的需求。以广东省政府购买数据开放服务为例，近年来广东省积极采取与市场和社会主体签订委托协议的方式，大力推行购买数据开放服务工作，先后将数据开放共享标准、数据开放平台建设、数据采集与统计分析等服务向外转移[45]。其中，针对数据开放共享标准制定，广东省经信委经过公开招标，授权广东省标准化研究院进行设计，并最终采纳其制定的数据开放标准体系[46]。针对政府数据开放服务平台建设，广州市政府侨务办公室与广州政通信息科技有限公司签订行政协议，委托其建设广州市侨情侨务数据及数据开放服务平台项目[47]。针对数据采集与统计分析，广州市从化区文化广电新闻出版局授权中国联通网络通信有限公司广东省分公司采集、统计和分析旅游大数据，并提供可视化的数据分析研究报告[48]。通过行政授权，由市场和社会主体独立生产和提供数据开放服务，并由政府出资购买，广东省不仅优化了政府数据开放的资源配置和服务供给效率，成功解决了数据开放中政府面临的一系列技术性和专业性难题，而且为社会公众提供了实质性参与数据开放的途径，切实提高了政府数据开放的公众获得感和认同度。在该案例中，广东省政府通过购买数据开放服务的方式将部分职能转移给专业机构承担，在实现政府"瘦身"的同时，更有力地提高了

政府数据开放服务提供的效率。值得强调的是，政府实现数据开放服务购买的前提是公众主动参与到相关业务的招标环节，此时政府的主导作用仅发挥在决策环节，而公众则拥有自主决策与执行被委托服务的权力，自治程度达到很高的水平。同时，公众参与效果的好坏将直接影响数据开放服务的提供效果，说明公众的介入程度以及影响力达到了很高的水平。为了更好实现服务效果，政府与公众围绕授权和委托事项发生大量信息交流与互动，此时公众已逐渐从利用信息发展到提供信息，信息知晓度达到极高的水平。

5 结语

参与是政府数据开放的内在要求和基本特质，也是各国政府推进数据开放工作必须坚持的重要原则。如何认识和理解当今世界各国政府数据开放实践中遍地开花的公众参与现象与活动，进而帮助政府部门更好践行政府数据开放参与原则和保障公众参与政府数据开放权益，是当前十分值得研究的一项重要课题。笔者运用公众参与阶梯理论工具，采取规范分析和实证分析相结合的研究方法，探讨构建了政府数据开放中公众参与理论模式，研究观点与结论主要有：第一，政府数据开放中的公众参与是指社会公众在政府数据开放过程中通过特定方式和程序进行的表达意见和诉求、提供和获取信息数据、与政府开展合作等旨在提高政府数据开放质量和满意度的行为活动；第二，基于公众参与阶梯理论，并结合政府数据开放的特殊性，可把政府数据开放中的公众参与模式构建为四种，即告知型参与、咨询型参与、合作型参与和授权型参与，其核心内涵分别是政府向公众传达数据开放信息、政府咨询吸纳公众意见、公众与政府平等合作、政府与公众共同治理；第三，政府数据开放中的四种公众参与模式在政府意图、主导力量、信息流动、公众信息知晓度和公众自治程度方面存在特征差异。

上述研究结论对于政府部门开展数据开放公众参与工作具有积极的政策启示价值。一方面，各级政府部门及其工作人员可以采取灵活多样的数据开放公众参与方式与途径，结合不同公众参与方式的独特功能作用，有针对性地满足社会公众在政府数据开放中的信息知晓、意见表达、数据获取与利用、合作自治等参与诉求。另一方面，政府决策部门在制定数据开放公众参与政策时，可将多元化的公众参与模式作为参考依据，并针对不同的数据开放公众参与模式做出专门政策设计，保障政府数据开放公众参与政策目标的顺利实现。总之，政府实务部门要善于运用分类思维，充分发挥各类政府数据开放公众参与模式的优势，推动政府数据开放公众参与工作的高效开展。

作为政府数据开放公众参与模式议题的一项初步探讨，本研究还存在一些局限与不足之处。首先，研究的系统性和深入性有待加强。在运用公众参与阶梯理论构建政府数据开放公众参与模式的过程中，逻辑分析还不够全面系统。针对构建出的政府数据开放中的 4 种公众参与模式，理论解析和论述还不够深入和到位。其次，案例实证资料的收集与运用存在局限。主要依赖于官方公布和新闻媒体收集和整理案例资料，导致对于案例的把握可能受限。在运用案例资料进行实证研究方面，案例材料与理论观点的契合性需要进一步提高。针对上述研究不足，笔者下一步将做出持续的改进，同时期待学界同仁对政府数据开放中的公众参与投以更多关注与讨论。

参考文献：

[1] White House. Memorandum on transparency and open government [EB/OL]. [2020-01-01]. http://edocket. access. gpo. gov/2009/pdf/E9-1777. pdf.
[2] US open data action plan[EB/OL]. [2020-01-01]. https://www. whitehouse. gov/sites/default/files/microsites/ostp/us_open_data_action_plan. pdf.
[3] UK open government national action plan[EB/OL]. [2020-01-01]. https://www. gov. uk/government/publications/uk-open-government-national-action-plan-2016-18/uk-open-government-national-action-plan-2016-18#commitment-3-anti-corruption-strategy.
[4] Open government partnership: UK national action plan2013[EB/OL]. [2020-01-01]. https://www. gov. uk/government/consultations/open-government-partnership-uk-national-action-plan-2013.
[5] 国务院印发《促进大数据发展行动纲要》[N]. 人民日报，2015-09-06(1).
[6] HUIJBOOM N, BROEK T V D. Open data: an international comparison of strategies[J]. European journal of e-practice, 2011, 12(4):1-13.
[7] 黄如花，温芳芳. 我国政府数据开放共享政策问题的构建[J]. 图书情报工作，2017，61(20)：26-36.
[8] KASSEN M. A promising phenomenon of open data: a case study of the Chicago open data project[J]. Government information quarterly, 2013, 30(4):508-513.
[9] HIVON J, TIAH R. Conceptualizing citizen participation in open data use at the city level[J]. Transforming government people process & policy, 2017, 11(1):99-118.
[10] 陈朝兵. 我国政府数据开放研究：进展与评析[J]. 情报理论与实践，2018，41(10)：155-160.

[11] SAYOGO D S, PARDO T A, COOK M. A framework for benchmarking open government data efforts[C]// Proceedings of the 2014 47th Hawaii international conference on system sciences. Piscataway:IEEE, 2014:1896－1905.
[12] JOHNSON P, ROBINSON P. Civic hackathons: innovation, procurement, or civic engagement? [J]. Review of policy research, 2014, 31(4):349－357.
[13] 郑磊,高丰. 中国开放政府数据平台研究:框架、现状与建议[J]. 电子政务,2015(7):8－16.
[14] SIEBER R E, JOHNSON P A. Civic open data at a crossroads: Dominant models and current challenges[J]. Government information quarterly, 2015, 32(3):308－315.
[15] 沙勇忠,赵润娣. 美国开放政府计划背景下的公众参与——进展、问题及启示[J]. 南京社会科学,2015(11):77－83.
[16] 李平. 开放政府数据、推进应用创新的中外模式比较[J]. 中国科技论坛,2017(12):161－166.
[17] 黄如花,陈闯. 美国政府数据开放共享的合作模式[J]. 图书情报工作,2016,60(19):6－14.
[18] MAGALHAES G, ROSEIRA C. Open government data and the private sector: An empirical view on business models and value creation[J]. Government information quarterly, 2020,37(3):101－111.
[19] 俞可平. 中国的治理改革(1978－2018)[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2018,71(3):48－59.
[20] 唐皇凤,吴昌杰. 构建网络化治理模式:新时代我国基本公共服务供给机制的优化路径[J]. 河南社会科学,2018,26(9):7－14.
[21] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American institute of planners, 1969,35(4):216－224.
[22] 张金阁,彭勃. 我国环境领域的公众参与模式——一个整体性分析框架[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2018,32(4):127－136.
[23] 何雪松,侯秋宇. 城市社区的居民参与:一个本土的阶梯模型[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2019,51(5):33－42.
[24] 李维维. 制度经济学视角下公共政策中的公民参与[J]. 河南社会科学,2018,26(6):80－84..
[25] 田闻笛. 城市规划中的公众参与:逻辑、经验与路径优化——以社会治理现代化为视角[J]. 社会主义研究,2019(1):112－117.
[26] 王晶,王卫,张梦君. 开放政府数据价值实现保障机制研究——基于系统动力学方法[J]. 图书馆学研究,2019(16):51－59.
[27] 吴钢,曾丽莹. 国内外政府开放数据平台建设比较研究[J]. 情报资料工作,2016(6):75－79.
[28] 郑磊. 开放不等于公开、共享和交易:政府数据开放与相近概念的界定与辨析[J]. 南京社会科学,2018(9):83－91.
[29] 卢坤建. 回应型政府:理论基础、内涵与特征[J]. 学术研究,2009(7):66－70.
[30] 付熙雯,郑磊. 开放政府数据的价值:研究进展与展望[J]. 图书情报工作,2020,64(9):122－132.
[31] 侯水平. 大数据时代数据信息收集的法律规制[J]. 党政研究,2018(2):22－28.
[32] 陈美. 英国开放数据政策执行研究[J]. 图书馆建设,2014(3):22－27.
[33] DAHL R A. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation[J]. Political science quarterly, 1994, 109(1). 23－24.
[34] 黄如花,陈闯. 美国政府数据开放共享的合作模式[J]. 图书情报工作,2016,60(19):6－14.
[35] 周博文,张再生. 大数据背景下社会治理体系的价值构建[J]. 天津大学学报(社会科学版),2017,19(4):343－347.
[36] 辛方坤,孙荣. 环境治理中的公众参与——授权合作的"嘉兴模式"研究[J]. 上海行政学院学报,2016,17(4):72－80.
[37] Australian government. data. gov. au[EB/OL]. [2020－01－01]. http://data. gov. au/stats#total-datasets.
[38] Department of Finance. New media-an Australian government perspective[EB/OL]. [2020－01－01]. https://www. finance. gov. au/sites/default/files/New%20Media%20-%20An%20Australian%20Government%20Perspective. pdf.
[39] Research councils UK. Open data dialogue final report[EB/OL]. [2020－01－01]. http://www. rcuk. ac. uk/documents/documents/TNSBMRBRCUK Open data report. pdf.
[40] 李平. 开放政府数据从开放转向开发:问题和建议[J]. 电子政务,2018(1):85－91.
[41] 上海开放数据创新应用大赛[EB/OL]. [2020－01－01]. http://soda. datashanghai. gov. cn.
[42] 百万大奖等你赢取 长三角数据首次开放 2018 SODA 大赛报名今天开放[EB /OL]. [2020－01－01]. http://www. sohu. com/a/244436017_622773.
[43] 2019 上海开放数据创新应用大赛精彩启动,UCloud 安全屋护航数据安全[EB /OL]. [2020－01－01]. http://baijiahao. baidu. com/s? id = 1641369515951173451&wfr = spider&for = pc.
[44] 2019 上海开放数据创新应用大赛报名开启,百万现金奖励等你来战[EB /OL]. [2020－01－01]. http://www. sohu. com/a/336186740_120064991.
[45] 沈晶,韩磊,胡广伟. 政府数据开放发展速度指数研究——基于我国省级政府数据开放平台的评估[J]. 情报杂志,2018,37(11):156－163.
[46] 数据开放和共享标准制定项目中标公告[EB /OL]. [2020－01－01]. http://www. gdei. gov. cn/ywfl/dsjgl/201601/t20160122_123549. htm.
[47] 广州市人民政府侨务办公室广州市侨情侨务数据及数据开放服务平台建设(一期)项目(CZ2017－1515)中标结果公告[EB/OL]. [2020－01－01]. http://www. ccgp. gov. cn/cggg/dfgg/zbgg/201712/t20171219_9357996. htm.
[48] 委托第三方采集、统计和分析旅游大数据成交公告[EB /OL]. [2020－01－01]. http://www. ccgp. gov. cn/cggg/dfgg/zbgg/

201812/t20181221_11396806. htm.

作者贡献说明:

陈朝兵:设计论文框架,提出研究方案,负责论文撰写与修改;

简婷婷:收集、梳理文献,撰写论文初稿,参与论文后期修改。

The Model of Public Participation in the Open Government Data: Theoretical Construction and Case Study

Chen Chaobing Jian Tingting

School of Public Administration, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130

Abstract: [Purpose/significance] This paper discussed the theoretical model of public participation in open government data, aiming to guide government departments to achieve the policy objectives of public participation in open data, and to promote the research progress in this field. [Method/process] Using the theory of public participation ladder as an analysis tool, and using the methods of literature analysis, logic analysis and case analysis, this paper constructed and demonstrated the public participation model in the open government data. [Result/conclusion] The theoretical model of public participation in open government data can be constructed as informative participation, consultative participation, cooperative participation and authorized participation. Its core meanings are respectively that the government communicates information to the public, the government consults and absorbs public opinions, the government and the public cooperate equally, the government and the public govern together. On the one hand, this four theoretical models of public participation in the open government data are obvious differences in the government intention, leading force, information flow, public information awareness and public autonomy. On the other hand, they have gained good experience support from domestic and foreign public participation practice cases in the open government data.

Keywords: open government data public participation theory of public participation ladder theoretical model